

SV

SV

SV



EUROPEISKA KOMMISSIONEN

Bryssel den 27.10.2010
KOM(2010) 602 slutlig

**RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET, RÅDET OCH
EUROPEISKA EKONOMISKA OCH SOCIALA KOMMITTÉN**

ENLIGT ARTIKEL 25 I EUF-FÖRDRAGET

Om arbetet för ett väl fungerande EU-medborgarskap 2007–2010

{KOM(2010) 603 slutlig}

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET, RÅDET OCH EUROPEISKA EKONOMISKA OCH SOCIALA KOMMITTÉN

ENLIGT ARTIKEL 25 I EUF-FÖRDRAGET.

Om arbetet för ett väl fungerande EU-medborgarskap 2007–2010

1. INLEDNING

Enligt artikel 25 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) ska kommissionen vart tredje år rapportera till Europaparlamentet, rådet och Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om tillämpningen av bestämmelserna i andra delen av fördraget. Denna rapport kompletteras av *Rapport 2010 om EU-medborgarskapet: Att undanröja hindren för EU-medborgarnas möjligheter att utöva sina rättigheter* genom att analysera den viktigaste utvecklingen som ägde rum på området för unionsmedborgarskapet mellan den 1 juli 2007 och den 30 juni 2010¹. I den rapport om utvärdering av 2009 års val till Europaparlamentet² som antas tillsammans med rapport 2010 om EU-medborgarskapet finns det mer information om händelseutvecklingen vad beträffar EU-medborgarnas rätt att rösta och ställa upp som kandidat i valet till Europaparlamentet.

2. UTVECKLINGEN PÅ OMRÅDET FÖR EU-MEDBORGARNAS RÄTTIGHETER

2.1. Den nya rättsliga och institutionella ramen

Lissabonfördragets ikraftträdande stärkte begreppet unionsmedborgarskap och de rättigheter som är knutna till medborgarskapet på flera sätt.

Genom avdelning II i fördraget om Europeiska unionen (EU-fördraget) blir unionsmedborgarskapet mer betydelsefullt genom att det införlivas i bestämmelserna om demokratiska principer (artikel 9 i EU-fördraget) och det skapas en starkare förbindelse mellan medborgarskap och demokrati (artiklarna 10 och 11 i EU-fördraget).

Genom att de rättigheter som är knutna till unionsmedborgarskapet kompletteras med en ny rättighet, nämligen medborgarinitiativet, ger det nya fördraget EU-medborgarna möjlighet att i större utsträckning delta i unionens demokratiska liv. I artikel 11.4 i EU-fördraget anges följande: ”Ett antal unionsmedborgare, som uppgår till minst en miljon personer och som kommer från ett betydande antal medlemsstater, får ta initiativ till att uppmana Europeiska kommissionen att, inom ramen för sina befogenheter, lägga fram ett lämpligt förslag i frågor där dessa medborgare anser att det krävs en unionsrättsakt för att tillämpa fördragen”.

Att fastställa praktiska lösningar för att genomföra denna nya bestämmelse var en av kommissionens viktigaste prioriteringar och den 31 mars 2010 fattades beslut om ett förslag

¹ Den femte rapporten om unionsmedborgarskap offentliggjordes den 15 februari 2008 och omfattade tidsperioden 1 maj 2004–30 juni 2007, KOM(2008) 85.

² KOM(2010) 605.

till förordning³ som har till syfte att införa enkla, användarvänliga och tillgängliga förfaranden samt säkra att bestämmelsen inte missbrukas.

Lissabonfördraget stärker sambanden mellan medborgarskap och icke-diskriminering ytterligare. Genom den andra delen i EUF-fördraget som nu kallas ”Icke-diskriminering och unionsmedborgarskap” införlivas bestämmelserna om icke-diskriminering både på grundval av nationalitet i artikel 18 (tidigare artikel 12 i fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen, EG-fördraget) och av andra skäl (kön, ras, etniskt ursprung, religion eller övertygelse, funktionshinder, ålder eller sexuell läggning) i artikel 19 (tidigare artikel 13 i EG-fördraget)⁴.

Vad gäller definitionen av unionsmedborgarskapet betonas i vissa språkversioner av Lissabonfördraget att unionsmedborgarskapet ska vara ett tillägg till det nationella medborgarskapet (se t.ex. de engelsk- och franskspråkiga versionerna av fördraget: *additional to, s'ajoute à*) medan den tidigare definitionen i artikel 17 i EG-fördraget beskrev det nationella medborgarskapet som ett komplement (*complement, complète*) till det nationella medborgarskapet. (Översättarens anm.: I den svenska språkversionen av Lissabonfördraget har denna ändring inte gjorts. Där anges liksom i EG-fördraget att unionsmedborgarskapet ska komplettera det nationella medborgarskapet).

Artikel 20.2 i EUF-fördraget stärks jämfört med tidigare artikel 17 i EG-fördraget eftersom den uttryckligen anger vilka rättigheter (och skyldigheter) EU-medborgarna har och förtydligar, genom att lägga till uttrycket ”bland annat”, att uppräkningsen inte är uttömmande. Dessutom innebär avskaffandet av Europeiska unionens pelarstruktur⁵ att räckvidden för unionsmedborgarskapet blir bredare vilket bekräftas av att artikeln hänvisar till att unionsmedborgarna ska ha de rättigheter och skyldigheter som föreskrivs i fördragen.

Lissabonfördraget förbättrar orepresenterade EU-medborgares rätt att få skydd av andra medlemsstaters diplomatiska och konsulära myndigheter eftersom detta uttrycks som en tydlig individuell rättighet i artikel 20.2 c i EUF-fördraget och utvecklas i artikel 23 i EUF-fördraget. Artikel 23.2 i EUF-fördraget ger kommissionen möjlighet att ta initiativ till lagstiftning genom att föreslå direktiv som fastställer de samordnings- och samarbetsåtgärder som är nödvändiga för att underlätta sådant skydd, vilket innebär att det tidigare mellanstatliga beslutsfattandet övergetts. Vad gäller konsulärt skydd fastställs det i artikel 35 i EU-fördraget att medlemsstaternas diplomatiska och konsulära myndigheter och unionens delegationer ska bidra till att skyddet genomförs.

De rättigheter som är knutna till unionsmedborgarskapet i den andra delen av EUF-fördraget framgår också av Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (avdelning V, ”Medborgarnas rättigheter”). Den rättsligt bindande stadgan om de grundläggande rättigheterna som blir en ledstjärna för all EU-politik representerar ett stort framsteg för Europeiska unionens politiska åtagande att respektera de grundläggande rättigheterna.

³ KOM(2010) 119.

⁴ På grund av den fastställda rapporteringsperioden kommer genomförandet av bestämmelserna att utvärderas i nästa rapport enligt artikel 25 i EUF-fördraget.

⁵ De tre pelare som tidigare utgjorde EU:s grundstruktur enligt fördraget om Europeiska unionen var gemenskapspelaren som omfattade de tre gemenskaperna, d.v.s. Europeiska gemenskapen, Europeiska atomenergigemenskapen (Euratom) och den tidigare Europeiska kol- och stål gemenskapen (första pelaren), den pelare som rör den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken i avdelning V i EU-fördraget (andra pelaren) och den pelare som rör polissamarbete och straffrättsligt samarbete i avdelning VI i EU-fördraget (tredje pelaren).

2.2. Förvärv och förlust av unionsmedborgarskapet

2.2.1. Information och statistik

Aktuell information om förvärv och förlust av medborgarskap i medlemsstaterna och information om normer och politikutveckling inom området för unionsmedborgarskapet finns på webbplatsen för det europeiska observationsorganet för medborgarskap (*European Observatory on citizenship*)⁶ som invigdes i januari 2009 och huvudsakligen finansieras av kommissionen⁷.

Enligt en nyutkommen Eurostat-rapport⁸ förvärvade 696 000 personer medborgarskap i någon av medlemsstaterna år 2008 (jämfört med 707 000 år 2007). De nya EU-medborgarna kom huvudsakligen från Afrika (29 % av det totala antal medborgarskap som förvärvades), Europa utanför EU-27 (22 %), Asien (19 %) och Nord- och Sydamerika (17 %)⁹.

Antalet medborgare i en medlemsstat som förvärvade en annan medlemsstats medborgarskap uppgick till 59 449 personer och utgjorde 8,5% av det totala antalet. Uttryckt i absoluta tal var de största grupperna EU-medborgare som blev medborgare i en annan medlemsstat portugiser som blev medborgare i Frankrike (7 778 personer), rumäner som blev medborgare i Ungern (5 535 personer) och polacker som blev medborgare i Tyskland (4 245 personer).

2.2.2. Utveckling av rättspraxis

I sin dom av den 2 mars 2010 i mål C-135/08, Rottmann, förtydligade Europeiska unionens domstol ett förbehåll som den konsekvent har bekräftat i sin rättspraxis och som innebär att medlemsstaterna, då de utövar sin behörighet inom ramen för nationalitetsfrågor, måste iaktta Europeiska unionens lagstiftning¹⁰.

Domstolen angav att förbehållet inte strider mot den princip i internationell rätt enligt vilken medlemsstaterna är behöriga att fastställa förutsättningarna för förvärv och förlust av medborgarskap. Förbehållet att unionsrätten ska iaktas innebär i stället ett fastslående av principen att i den mån som utövandet av denna behörighet i förhållande till unionsmedborgare påverkar rättigheter som tillerkänns och skyddas av unionens rättsordning, kan utövandet av behörigheten underställas domstolskontroll mot bakgrund av unionens lagstiftning.

Domstolen slog därför fast att ett beslut om att återkalla naturalisation, vilket behandlades vid huvudförhandlingen, då återkallelsen leder till att den berörda personen, förutom medborgarskapet i den medlemsstat där han naturaliserats, även förlorar unionsmedborgarskapet bör granskas av nationella domstolar med ledning av proportionalitetsprincipen mot bakgrund av unionens lagstiftning. Dessutom bör det, då det är lämpligt, undersökas om beslutet är proportionellt med hänsyn till nationell rätt.

⁶ <http://eudo-citizenship.eu>.

⁷ http://ec.europa.eu/justice_home/funding/integration/funding_integration_en.htm.

⁸ *Statistics in Focus*, 36/2010. *Acquisitions of citizenship slightly declining in the EU* <http://ec.europa.eu/eurostat>.

⁹ För mer information om utvecklingen vad gäller sambanden mellan nationalitet, medborgarskap och integration av tredjelandsmedborgare se kapitel 5 i *Handbok om integration för politiska beslutsfattare och praktiskt verksamma på området* (tredje upplagan).

¹⁰ Se bl.a. målen C-369/90 Micheletti m.fl. REG 1992, s. I-4239, punkt 10; C-179/98 Mesbah REG 1999, s. I-7955, punkt 29; C-200/02 Zhu och Chen, REG 2004, s. I-9925, punkt 37.

Domstolen uttalade att mot bakgrund av den betydelse som ställningen som unionsmedborgare tillmäts i primärrätten är det nödvändigt att de nationella domstolarna beaktar de följder som beslutet får för den berörda personen och dennas familjemedlemmar med hänsyn till förlusten av de rättigheter som varje unionsmedborgare åtnjuter. Det är i synnerhet nödvändigt att fastställa huruvida förlusten är berättigad i förhållande till

- hur allvarlig överträdelsen som vederbörande har begått är,
- den tid som har förflutit mellan beslutet om naturalisation och beslutet om återkallelse och
- den berördes möjligheter att få tillbaka sitt ursprungliga medborgarskap.

Kommissionen kommer att uppmuntra initiativ och projekt som har till syfte att samla in och dela kunskap och utbyta erfarenheter om tillämpliga villkor och förfaranden då en medlemsstats medborgarskap, och följaktligen unionsmedborgarskapet, förverkas för att sprida bästa praxis och, då det är nödvändigt, underlätta samordningsåtgärder utan att inkräkta på nationell kompetens.

2.2.3. Problem knutna till förvärv och förlust av medlemsstaternas medborgarskap

Under rapporteringsperioden besvarade kommissionen ungefär 130 individuella frågor, 18 frågor från Europaparlamentet och 5 framställningar som rörde frågor om nationalitet.

Under rapporteringsperioden ändrade ett antal medlemsstater sin lagstiftning om förvärv och förlust av medborgarskap. Enligt Europeiska unionens lagstiftning regleras villkoren för förvärv och förlust av medborgarskap exklusivt genom medlemsstaternas nationella lagstiftning. Varje medlemsstat fastställer fritt villkoren för förvärv och förlust av sitt medborgarskap. Denna internationella rättsprincip påverkas inte av någon av fördragets bestämmelser, och som fastställts ovan, har den bekräftats i EU-domstolens rättspraxis.

Så länge de rättigheter som tilldelas och skyddas av unionens rättsordning inte påverkas då medlemsstaterna utövar sin behörighet inom ramen för nationalitetsfrågor hamnar inte de ovannämnda frågorna inom räckvidden för unionens lagstiftning och kommissionen har inte behörighet att ingripa i det avseendet.

Inom ramen för sina befogenheter stödjer kommissionen alla insatser som syftar till att lösa de relevanta frågorna och som främjar goda relationer i en anda av ömsesidig förståelse och samarbete som kännetecknar förbindelserna mellan Europeiska unionens medlemsstater.

2.3. EU-medborgarnas fria rörlighet och bosättning

2.3.1. Åtgärder för att säkerställa att direktiv 2004/28/EG införlivas och tillämpas korrekt

Antagandet av direktiv 2004/38/EG¹¹ av den 29 april 2004 om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier gjorde denna rätt anmärkningsvärt mer effektiv och tillgänglig eftersom direktivet kodifierade redan befintlig relevant lagstiftning och rättspraxis, förenklade och förtydligade tillämpliga EU-regler och rationaliserade nationella förfaranden.

¹¹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/38/EG av den 29 april 2004 om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier (EUT L 158, 30.4.2004, s. 77).

Kommissionen följde noga de åtgärder som vidtogs på nationell nivå när det gäller införlivandet av direktivet vilket utsatts till den 30 april 2006, och den 10 december 2008 antogs kommissionens rapport om hur direktivet tillämpas¹² där ett stort antal problematiska frågeställningar identifierades.

För att åtgärda situationen och säkerställa att unionens lagstiftning tillämpas korrekt på nationell och lokal nivå har kommissionen

- tillhandahållit medlemsstaterna rådgivning om hur EU:s lagstiftning om fri rörlighet kan genomföras på ett riktigt sätt och underlättat utbyte av bästa praxis,
- fört en kraftfull och konsekvent genomförandepolitik och
- förbättrat medborgarnas möjligheter att få tillgång till information om hur de kan utöva sina rättigheter i praktiken.

Den 9 juli 2009 antog kommissionen ett **meddelande om vägledning till ett bättre införlivande och en bättre tillämpning av direktiv 2004/38/EG**¹³. I syfte att ta itu med de största problemen när det gäller den korrekta tillämpningen av unionslagstiftningen om fri rörlighet som identifierades i rapporten gav kommunikationen medlemsstaterna detaljerad vägledning för att åstadkomma en verklig förbättring för samtliga EU-medborgare.

År 2008 inrättade kommissionen en **grupp som bestod av medlemsstaternas sakkunniga** för det praktiska genomförandet av direktiv 2004/38/EG. Gruppen fick en formell ställning i december 2009 och har träffats regelbundet för att utbyta åsikter, kunskaper och bästa praxis i frågor som har samband med tillämpningen av unionslagstiftningen om fri rörlighet, bl.a. bekämpandet av missbruk och bedrägerier.

Under 2009 och 2010 har kommissionen hållit **strukturella bilaterala möten** med medlemsstaterna för att åtgärda samtliga identifierade brister i de nationella införlivandeåtgärderna och för att finna lämpliga lösningar, vilket innebär att överträdelseförfaranden påbörjas vid behov.

Den 19 mars 2010 antog kommissionen ett beslut om att utfärda en **handledning för handläggning av viseringsansökningar och ändring av utfärdade viseringar**¹⁴ som innehåller operativa instruktioner, bästa praxis och rekommendationer om hur reglerna om handläggning av viseringsansökningar, som fastställs i viseringskodexen¹⁵, måste tillämpas av myndigheterna. Handledningen innehåller ett kapitel som ägnas åt handläggning av viseringsansökningar från EU-medborgares familjemedlemmar som bör underlätta lösandet av några varaktiga problem som rör den korrekta tillämpningen av unionslagstiftningen om fri rörlighet.

Den 13 juli 2010 antog kommissionen **meddelandet Arbetskraftens fria rörlighet bekräftas: rättigheter och viktiga utvecklingsfaser**¹⁶, som har till syfte att ge en

¹² KOM(2008) 840.

¹³ KOM(2009) 313.

¹⁴ C(2010) 1620.

¹⁵ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 810/2009 av den 13 juli 2009 om införande av en gemenskapskodex om viseringar (viseringskodex) (EUT L 243, 15.9.2009, s. 1).

¹⁶ KOM(2010) 373.

övergripande bild av rätten för EU:s migrerande arbetstagare till fri rörlighet, öka medvetenheten om frågan och främja deras rättigheter.

Dessutom bistår **den nya webbportalen Ditt Europa**¹⁷ EU-medborgarna med att få kunskap om sina rättigheter och att hitta praktiska tips som kan hjälpa dem att förflytta sig inom Europeiska unionen.

Kommissionen har också nyligen offentliggjort en **förenklad och användarvänlig guide för EU-medborgarna om friheten att förflytta sig och leva i Europa**¹⁸.

2.3.2. Förfrågningar och klagomål som behandlats

Under rapporteringsperioden besvarade kommissionen ett stort antal individuella frågor om fri rörlighet och bosättning (ungefär 770 år 2007, 1 070 år 2008, 1 000 år 2009 och 340 under januari-juli 2010) och av dem registrerades 64 år 2007, 81 år 2008, 255 år 2009 och 128 under januari-juli 2010 i det centrala registret för klagomål. Kommissionen besvarade också cirka 240 frågor från Europaparlamentet och 85 framställningar som rörde EU-medborgarnas fria rörlighet.

Övriga förfrågningar som rörde EU-medborgarnas och deras familjemedlemmars fria rörlighet och bosättning mottogs och behandlades av Solvit¹⁹. Statistik för rapporteringsperioden visar att de problem som rörde fri rörlighet och bosättning och som lämnades in till Solvit ökade stadigt och väsentligt; bland Solvits ärenden ökade deras andel från 15 % år 2007 till 20 % år 2008 och 38 % år 2009 då bosättningsrelaterade frågor blev området med det största antalet klagomål (549 behandlade och avslutade fall varav 92% uppkarades). Under de första sex månaderna 2010 mottog Solvit (av totalt nästan 7 000 förfrågningar) 1 314 förfrågningar om fri rörlighet och bosättning.

För närvarande har 63 överträdelseförfaranden som rör EU-medborgarnas fria rörlighet och bosättning inletts mot medlemsstater.

2.3.3. Exempel på frågor som behandlats

Ett exempel på konkreta resultat av det tillvägagångssätt som kommissionen följt för att säkra att EU-regler om fri rörlighet och bosättning tillämpas korrekt gäller uppföljningen av EU-domstolens dom av den 25 juli 2008 i mål C-127/08, *Metock m.fl.*²⁰. I domen fastslog domstolen att nationella regler, som gäller för tredjelandsmedborgare som är familjemedlemmar till en unionsmedborgare, vilka uppställer som villkor för uppehålls rätt att familjemedlemmarna redan lagligen har uppehållit sig i en annan medlemsstat strider mot unionslagstiftningen.

Som betonats i kommissionens rapport av den 10 december 2008 om tillämpningen av direktiv 2004/38/EG orsakade domen en anmärkningsvärd debatt i vissa medlemsstater som var oroad över att detta skulle kunna underlätta för tredjelandsmedborgare att "reglera" sin situation genom att gifta sig med en EU-medborgare. I domen påminde domstolen om att

¹⁷ http://ec.europa.eu/youreurope/index_en.htm.

¹⁸ http://ec.europa.eu/justice/policies/citizenship/docs/guide_free_movement.pdf

¹⁹ Solvit är ett internetbaserat problemlösningsnätverk där medlemsstaterna samarbetar för att lösa problem som beror på att myndigheter tillämpar inre marknads lagstiftningen på ett felaktigt sätt.

²⁰ REG 2008, s. I-6241

direktiv 2004/38/EG inte hindrar medlemsstaterna att bekämpa missbruk av EU-rättigheter, även skenäktenskap, enligt artikel 35 i direktivet.

Sedan dess har kommissionen samarbetat nära med medlemsstaterna, både bilateralt och med gruppen med sakkunniga om EU-medborgarnas fria rörlighet, för att säkra att nationella myndigheter kan vidta effektiva åtgärder och utbyta information för att bekämpa missbruk och bedrägerier samt samtidigt säkerställa att alla medlemsstater ändrar sina regler så att de överensstämmer med domen.

Ett av de viktigaste fallen som hanterades under rapporteringsperioden rörde förseningar vid den handläggning av EU-medborgares och deras familjers ansökningar om uppehållstillstånd som utfördes av Förenade kungarikets myndigheter. Sedan oktober 2008 har kommissionen registrerat fler än 250 individuella klagomål från EU-medborgare och deras familjer som uppger att de brittiska myndigheterna inte respekterade de tidsfrister som uppställs i nationell och unionslagstiftning för att handlägga deras ansökningar om uppehållstillstånd. Efter att Förenade kungariket kontaktats införde de brittiska myndigheterna en heltäckande plan som innebar att antalet handläggare, som fattar beslut om europeiska ansökningar, ökades avsevärt (med 400 %) och handläggningstiden för nya ansökningar har återgått till en lämplig servicenivå vilket är ett krav enligt direktiv 2004/38/EG. Detta exempel visar att det i många fall kan vara till nytta för EU-medborgarna och deras familjemedlemmar att en dialog med medlemsstaterna uppmuntras. Kommissionen fortsätter att övervaka situationen noga.

2.3.4. Framtida prioriteringar

De huvudsakliga åtgärder som kommissionen kommer att vidta i frågor om fri rörlighet behandlas i 2010 års rapport om EU-medborgarskapet som denna rapport bifogas till.

Genomförandeåtgärder kommer att prioriteras. Efter att ha gjort en analys om lagstiftning och praxis i medlemsstaterna när det gäller tillämpningen av EU-regler om fri rörlighet och bosättning och efter att ha haft bilaterala kontakter med medlemsstaterna inleder kommissionen nu, vid behov, överträdelseförfaranden som rör införlivandet av direktiv 2004/38/EG och kommer att fortsätta att hantera viktiga överträdelsefall i frågor där reglerna om fri rörlighet tillämpats felaktigt, även i förhållande till icke-diskrimineringsprincipen.

Att dela information om bekämpande av missbruk och bedrägerier inom området för fri rörlighet är fortfarande en prioriterad fråga som behandlas av gruppen med sakkunniga om EU-medborgarnas fria rörlighet. Kommissionen kommer också att främja bästa praxis för att frågor om fri rörlighet ska kunna handläggas smidigt och effektivt och för att säkerställa att tjänstemän som besvarar förfrågningar vid lokala, regionala och nationella myndigheter har tillräckliga kunskaper om relevant EU-lagstiftning.

År 2013 kommer kommissionen att ge ut en rapport om tillämpningen av EU-reglerna om fri rörlighet där en övergripande utvärdering av deras inverkan görs och där de områden som behöver förbättras anges.

2.4. Rättigheter i samband med val

EU-medborgare som bor i en annan medlemsstat än där de är medborgare garanteras rätten att delta (med rätt att rösta och som kandidat) i kommunala val och i val till Europaparlamentet i den staten på samma villkor som dess medborgare.

Under rapporteringsperioden besvarade kommissionen ungefär 170 individuella frågor, 30 frågor från Europaparlamentet och 9 framställningar som rörde rättigheter i samband med val. Under perioden inleddes överträdelseförfaranden mot 18 medlemsstater som inte inom angiven tidsfrist hade meddelat vilka åtgärder som vidtagits för att införliva direktiv 2006/106/EG²¹ om närmare bestämmelser för rösträtt och valbarhet vid kommunala val med anledning av Bulgariens och Rumäniens anslutning.

Ett antal skrivelser från EU-medborgarna samt framställningar och frågor från Europaparlamentet rörde det faktum att medborgarna, enligt lagstiftningen i flera medlemsstater, förlorar sin rösträtt efter en viss tid om de flyttar till en annan medlemsstat. I sådana fall berövas EU-medborgarna sin rösträtt i nationella val eftersom de utnyttjat sin rätt till fri rörlighet. Denna viktiga fråga behandlas i 2010 års rapport om EU-medborgarskapet i syfte att samarbeta med medlemsstaterna för att undvika att sådana situationer uppstår i fortsättningen.

Som nämnts ovan utvärderas införlivandet av den EU-lagstiftning som rör valen till Europaparlamentet och genomförandet av denna i samband med Europaparlamentsvalet 2009 i en rapport som antas samtidigt som denna rapport. I den förstnämnda rapporten beskrivs också utvecklingen under rapporteringsperioden och de ytterligare åtgärder som planeras.

Kommissionen kommer att offentliggöra en rapport som utvärderar införlivandet och genomförandet av de relevanta EU-reglerna (direktiv 94/80/EG²²) år 2011.

2.5. Konsulärt skydd

En EU-medborgare som reser till eller är bosatt i ett land utanför EU där hans eller hennes egen medlemsstat inte är representerad har rätt till skydd genom en annan medlemsstats diplomatiska eller konsulära beskickningar, på samma villkor som den medlemsstatens egna medborgare.

I mars 2011 kommer kommissionen att lägga fram ett meddelande med titeln *Konsulärt skydd i tredjeländer för EU-medborgare – läget för närvarande och vägen framåt*, där det undersöks hur EU har bidragit till det konsulära skyddets effektivitet i tredjeländer i enlighet med kommissionens handlingsplan 2007-2009²³. Dessutom kommer riktlinjer om framtida åtgärder, som ska grunda sig på de erfarenheter som förvärvats och den nya rättsliga ramen, att anges.

2.6. Rätten att göra en framställning till Europaparlamentet och att vända sig till ombudsmannen

Varje EU-medborgare, liksom varje fysisk eller juridisk person som är bosatt eller har sitt säte i en medlemsstat, har rätt att göra en framställning till Europaparlamentet i frågor som hör till unionens verksamhetsområden och som direkt berör honom (artiklarna 24 och 227 i EUF-

²¹ Rådets direktiv 2006/106/EG av den 20 november 2006 om anpassning av direktiv 94/80/EG om närmare bestämmelser för rösträtt och valbarhet vid kommunala val för unionsmedborgare som är bosatta i en medlemsstat där de inte är medborgare, med anledning av Bulgariens och Rumäniens anslutning (EUT L 363, 20.12.2006, s. 409).

²² Rådets direktiv av den 19 december 1994 om närmare bestämmelser för rösträtt och valbarhet vid kommunala val för unionsmedborgare som är bosatta i en medlemsstat där de inte är medborgare (EGT L 368, 31.12.1994, s. 38).

²³ KOM(2007) 767.

fördraget). Europaparlamentet mottog 1 506 framställningar 2007, 1 849 framställningar 2008 och 1 924 framställningar 2009.

Man kan också inge klagomål till Europeiska ombudsmannen om missförhållanden i unionsinstitutionernas eller unionsorganens verksamhet (artiklarna 24 och 228 i EUF-fördraget). Antalet klagomål som mottogs av ombudsmannen och inom ramen för dennes uppdrag var 870 år 2007, 802 år 2008 och 727 år 2009. Under samma period mottog ombudsmannen många fler klagomål som inte bedömdes höra till dennes uppdrag eller som inte kunde godkännas (2 401 år 2007, 2 544 år 2008 och 2 392 år 2009).

2.7. Allmän medvetenhet om EU-medborgarnas rättigheter

En Flash Eurobarometer-undersökning som genomfördes i mars 2010²⁴ mätte medborgarnas medvetenhet om EU-medborgarnas rättigheter och gjorde det möjligt att jämföra resultaten med två tidigare undersökningar som genomfördes 2002 och 2007.

En stor andel av de tillfrågade kände även i denna undersökning igen termen "medborgare i Europeiska unionen", en övervägande majoritet (79 %) kände igen termen i någon mån. I allmänhet har andelen medborgare i EU 15-medlemsstaterna som angav att de aldrig hade hört talas om termen sjunkit från en tredjedel (32 %) 2002 till en fjärdedel (24 %).

Under de senaste tre åren har skillnaden, vad beträffar att känna igen termen, mellan de länder som redan var medlemmar före 2004 och EU 12-medlemsstaterna försvunnit. Medborgarna i EU 12-länderna är nu mer säkra på vad begreppet medborgarskap i Europeiska unionen innebär än invånarna i EU 15-medlemsstaterna. Andelen medborgare i EU 12-medlemsstaterna som angav att de aldrig hade hört talas om termen var endast 13 % jämfört med 24 % i EU 15-medlemsstaterna.

Endast 43 % av de EU-medborgare som deltog i undersökningen uppgav att de visste vad termen betydde och hälften av de intervjuade personerna (48 %) angav att de "inte var välinformerade" om de rättigheter som de har som EU-medborgare. Mindre än en tredjedel (29 %) anser att de är "välinformerade" om sina rättigheter som EU-medborgare och endast 3 % anser att de är "mycket välinformerade". Dessa siffror har inte ändrats sedan 2007. Denna stabilitet beror troligen på att en övervägande majoritet var medveten om rättigheterna redan 2007.

Det råder knappast någon osäkerhet om EU-medborgarskapets "automatiska" karaktär. Av svarandena är 9 av 10 medvetna om att "de är både medborgare i EU och (nationalitet) samtidigt" (samma procenttal som 2007). En femtedel av svarandena tror emellertid att "de måste ansöka om att bli EU-medborgare" eller att "de kan välja om de vill vara EU-medborgare" (båda 20 %).

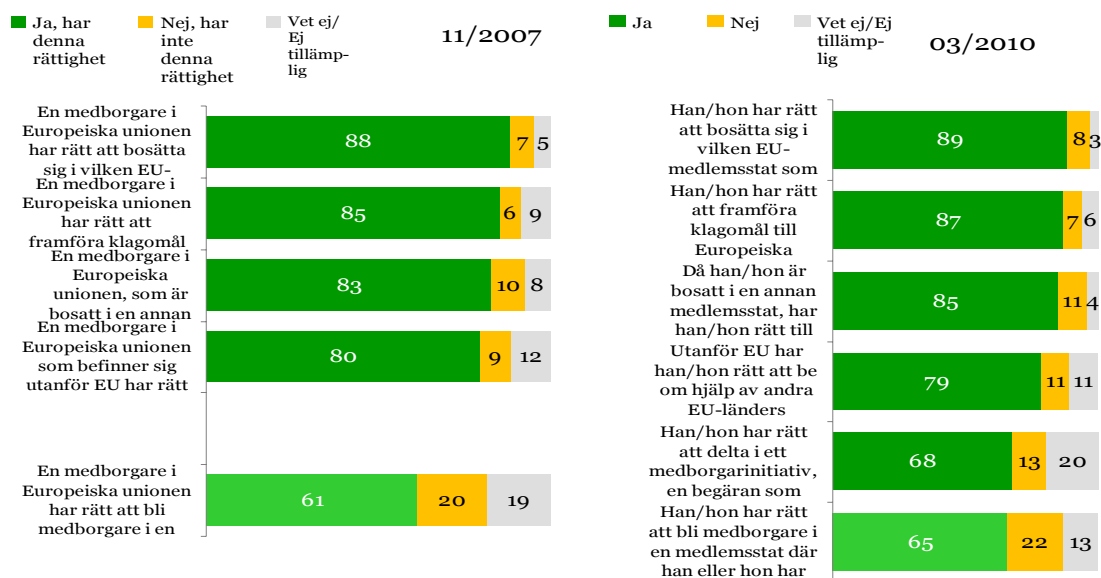
Svarandena var mest förtrogna med sina bosättningsrättigheter i egenskap av EU-medborgare. Av svarandena visste 89 % att de har rätt att bosätta sig i vilken medlemsstat som helst under förutsättning att vissa villkor uppfylls (en ökning med två procentenheter jämfört med 2007). Det fanns en utbredd medvetenhet om rätten att framföra klagomål till kommissionen, Europaparlamentet och ombudsmannen (87 %, en ökning med två procentenheter jämfört med 2007) och rätten till samma behandling som medlemsstaternas egna medborgare (85 %, en ökning med två procentenheter jämfört med 2007).

²⁴ Flash Eurobarometer 294 *EU citizenship*, mars 2010

Ungefär 7 av 10 EU-medborgare (68 %) var medvetna om den nyligen införda rätten att delta i ett medborgarinitiativ.

Vad gäller det oriktiga påståendet att ”en EU-medborgare har rätt att bli medborgare i en medlemsstat där han eller hon har bott i minst 5 år” angav endast 22 % av svarandena rätt svar, dvs. att påståendet var oriktigt, medan 13 % inte kunde eller ville besvara frågan.

Medvetenhet om EU-medborgarens rättigheter, 2007–2010



Fråga 4. I själva verket är alla medborgare i EU:s medlemsstater ”medborgare i Europeiska unionen” sedan 1992. Vilka rättigheter har en unionsmedborgare enligt din uppfattning?
Grund: samtliga svaranden, % EU27

2.8. Statistiska uppgifter om EU-medborgare som har utövat sin rätt till fri rörlighet och bosättning

Som framgår av tabellen i bilagan till meddelandet var cirka 11,7 miljoner EU-medborgare den 1 januari 2009 bosatta i en medlemsstat där de inte var medborgare. Detta ger inte nödvändigtvis en riktig bild av det totala antalet EU-medborgare som faktiskt utövar sin rätt till fri rörlighet och bosättning eftersom vissa kategorier av rörliga EU-medborgare inte beaktas i statistiken.

Kriteriet för att en person ska anses vara ”stadigvarande bosatt” i det land som utfärdat rapporten är att personen ska ha vistats i landet i minst 12 månader²⁵. Många EU-medborgare som reser i arbetet eller på fritiden eller för att tillhandahålla eller motta tjänster, personer som pendlar till sin arbetsplats eller som är bosatta i en annan medlemsstat än sin egen under en kortare tid än 12 månader (t.ex. Erasmus-studenter, praktikanter osv.) tas inte med i beräkningen.

²⁵ Uppgifterna i denna tabell som Eurostat fått från medlemsstaterna grundar sig på begreppen ”stadigvarande bosättning”, ”invandring” och ”utvandring” som definieras i artikel 2.1 a, b och c i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 862/2007 av den 11 juli 2007 om gemenskapsstatistik över migration och internationellt skydd och om upphävande av rådets förordning (EEG) nr 311/76 om utarbetande av statistik beträffande utländska arbetstagare (EUT L 199, 31.7.2007, s. 23).

Många EU-medborgare – särskilt de som inte avser att bosätta sig permanent eller som regelbundet besöker sitt ursprungsland (exempelvis studenter, veckopendlare, personer som har ett hem i två medlemsstater) registrerar sig inte eller registrerar sig först då de har en anledning att göra det – t.ex. när de börjar arbeta. Det är möjligt att dessa personer inte ser någon anledning till att avregistrera sig då de lämnar landet.

Det är även möjligt att personer som t.ex. vistas i två medlemsstater under långa perioder registreras som bosatta i båda medlemsstaterna. På liknande sätt förutsätter ett antal medlemsstater att studenter som lämnar landet för att studera utomlands endast är tillfälligt frånvarande och behåller dem därför i registren.

Som en del av ett pågående program för att förbättra migrationsstatistiken planerar Eurostat att genomföra ett pilotprojekt för att utvärdera genomförbarheten av ett system för utbyte av individuella uppgifter mellan medlemsstaternas register i syfte att åtgärda några av dessa problem.

2.9. Finansiella program

2.9.1. Programmet ”Ett Europa för medborgarna”

Kommissionen genomför programmet ”Ett Europa för medborgarna” som inrättats för perioden 2007–2013²⁶ och vars totala budget är 215 miljoner euro i syfte att främja medborgardeltagandet, bidra till att medborgarna känner sig delaktiga i Europeiska unionen, öka toleransen och den ömsesidiga förståelsen, och utveckla en europeisk identitet. Programmet har till syfte att göra det möjligt för medborgarna att delta i att utveckla Europa genom utbyten, debatter, reflektion, lärande och andra aktiviteter och programmets årliga prioriteringar omfattar EU:s framtid och dess grundläggande värden, demokratiskt deltagande, en interkulturell dialog och EU-politikens genomslagskraft i samhället. Programmet omfattar bl.a. vänortssamarbete, medborgarprojekt samt stöd till tankesmedjor och det civila samhällets organisationer. Ungefär en miljon medborgare per år deltar i programprojekten.

2.9.2. Programmet ”Grundläggande rättigheter och medborgarskap”

Kommissionen främjar de rättigheter som följer av unionsmedborgarskapet genom programmet ”Grundläggande rättigheter och medborgarskap” som inrättades för perioden 2007–2013 som en del av det allmänna programmet ”Grundläggande rättigheter och rättvisa” som har en total budget på 93,8 miljoner euro²⁷. Ett av målen är att främja utvecklingen av ett europeiskt samhälle grundat på respekt för de grundläggande rättigheterna, inklusive de rättigheter som följer av unionsmedborgarskapet. En av prioriteringarna vid finansieringen av projekt har varit att främja informations- och medborgarupplysningsinitiativ som uppmuntrar EU-medborgarna att delta i unionens demokratiska liv och särskilt i valen till Europaparlamentet och till kommunala val.

²⁶ Europaparlamentets och rådets beslut nr 1904/2006/EG av den 12 december 2006 om inrättande av programmet ”Ett Europa för medborgarna” för åren 2007–2013 i syfte att främja ett aktivt europeiskt medborgarskap, (EUT L 378, 27.12.2006, s. 32).

²⁷ Rådets beslut 2007/252/RIF av den 19 april 2007 om inrättande av det särskilda programmet ”Grundläggande rättigheter och medborgarskap” för perioden 2007–2013, som en del av det allmänna programmet ”Grundläggande rättigheter och rättvisa” (EUT L 110, 27.4.2007, s. 33).

2.9.3. *Sjunde ramprogrammet för forskning: det tematiska programmet Samhällsvetenskap och humaniora*

Kommissionen finansierar forskning inom området samhällsvetenskap och humaniora och har bl.a. för avsikt att främja kunskap om EU-medborgarskapet samt att öka medvetenheten och sprida forskningsresultat bland akademiska samfund, politiska beslutsfattare, det civila samhällets organisationer och allmänheten. I synnerhet ägnas ett helt forskningsområde, med en budget på cirka 125 miljoner euro under perioden 2007–2013, åt ”Medborgaren i Europeiska unionen”. Avsikten är att åstadkomma demokratiskt deltagande och ett aktivt deltagande i allmänhet från de europeiska medborgarnas sida för att bidra till arbetet med att utveckla den utvidgade Europeiska unionen i framtiden²⁸.

3. SLUTSATSER

Rapporten undersöker den huvudsakliga utvecklingen av de rättigheter som är förenade med unionsmedborgarskapet och ligger till grund för de åtgärder som anges i 2010 års rapport om EU-medborgarskapet. Detta gäller särskilt rätten till fri rörlighet och bosättning, konsulärt skydd för orepresenterade EU-medborgare som befinner sig utomlands och medborgarnas rösträtt och valbarhet vid kommunala val och val till Europaparlamentet i de medlemsstater där de är bosatta.

Från och med nästa år kommer kommissionen att årligen utvärdera de bestämmelser i fördraget som rör de rättigheter som är förenade med unionsmedborgarskapet i samband med den årliga rapporten om tillämpningen av stadgan om EU:s grundläggande rättigheter, som kommer att ges ut för första gången 2011.

Kommissionen bör därmed vart tredje år kunna lägga fram en mer välgrundad analys av situationen, av de hinder som medborgarna fortfarande ställs inför och föreslå lösningar som stärker de rättigheter som är förenade med unionsmedborgarskapet.

²⁸ Ytterligare information om hur det tematiska programmet Samhällsvetenskap och humaniora, som finansieras under Sjunde ramprogrammet för forskning, fungerar och om dess resultat finns på http://cordis.europa.eu/fp7/ssh/home_en.html.

BILAGA

SV

SV

	ABSOLUTA TAL					PROCENTTAL			
År 2009	Total folkmängd	Medborgare	Utländska medborgare	Utländska medborgare från andra EU- medlemsstater	Tredjelandsmed borgare	Medborgare	Utländska medborgar e	Utländska medborgare från andra EU- medlemsstater	Tredjelan dsmedbo rgare
Belgien*	10666866	9695418	971448	659423	312025	90,9	9,1	6,2	2,9
Bulgarien	7606551	7582592	23838	3532	20306	99,7	0,3	0,0	0,3
Tjeckien	10467542	10060001	407541	145814	261727	96,1	3,9	1,4	2,5
Danmark	5511451	5191263	320033	108667	211366	94,2	5,8	2,0	3,8
Tyskland	82002356	74816435	7185921	2530706	4655215	91,2	8,8	3,1	5,7
Estland	1340415	1124918	214437	9632	204805	83,9	16,0	0,7	15,3
Irland	4450030	3938139	504068	364836	139232	88,5	11,3	8,2	3,1
Grekland	11260402	10330872	929530	161611	767919	91,7	8,3	1,4	6,8
Spanien	45828172	40177204	5650968	2274158	3376810	87,7	12,3	5,0	7,4
Frankrike	64366894	60629345	3737549	1302351	2435198	94,2	5,8	2,0	3,8
Italien	60045068	56153773	3891295	1131767	2759528	93,5	6,5	1,9	4,6
Cypern	796900	668700	128200	:	:	83,9	16,1		
Lettland	2261294	1857281	404013	9406	394607	82,1	17,9	0,4	17,5
Litauen	3349872	3308367	41505	2511	38994	98,8	1,2	0,1	1,2
Luxemburg	493500	277991	214848	185354	29494	56,3	43,5	37,6	6,0
Ungern	10030975	9844610	186365	109804	76561	98,1	1,9	1,1	0,8
Malta	413607	395472	18128	8245	9883	95,6	4,4	2,0	2,4
Nederländerna	16485787	15766293	637136	290417	346719	95,6	3,9	1,8	2,1
Österrike	8355260	7484556	864397	316995	547402	89,6	10,3	3,8	6,6
Polen	37867903	37830413	35933	10315	25618	99,9	0,1	0,0	0,1
Portugal	10627250	10184148	443102	84727	358375	95,8	4,2	0,8	3,4
Rumänien	21498616	21466951	31354	6041	25313	99,9	0,1	0,0	0,1
Slovenien	2032362	1961639	70554	4195	66359	96,5	3,5	0,2	3,3
Slovakien	5412254	5359709	52545	32709	19836	99,0	1,0	0,6	0,4
Finland	5326314	5183058	142288	51923	90365	97,3	2,7	1,0	1,7
Sverige	9256347	8694223	547664	255571	292093	93,9	5,9	2,8	3,2
Förenade kungariket	61175586	57154800	4020800	1614800	2406000	93,4	6,6	2,6	3,9
EU	498929574	467138171	31675460	11675510	19871750	93,6	6,3	2,3	4,0

*Uppgifterna för Belgien och Förenade kungariket avser 2008

SV

SV